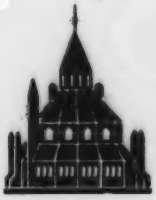
PRB 01-9E



Library of Parliament Bibliothèque du Parlement

SECTION 41 OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*: SCOPE, EVOLUTION AND IMPLEMENTATION FRAMEWORK

Robert B. Asselin
Political and Social Affairs Division

17 September 2001

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

The Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultation in their respective fields of expertise.

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

INTRODUCTION 1

ISSUES 2

PARLIAMENT'S INTENT 3

EVOLUTION AND KEY JUDGMENTS 4

IMPLEMENTATION FRAMEWORK 7

CONCLUSION 9

BIBLIOGRAPHY 9

102-04038/

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SECTION 41 OF THE *OFFICIAL LANGUAGES ACT*: SCOPE, EVOLUTION AND IMPLEMENTATION FRAMEWORK

> Collective rights are the cornerstone on which Canada was built. Without the guarantees made to groups and minorities, it is unlikely that the peoples of Upper and Lower Canada, so different from one another, would have joined to form a country.(1)

INTRODUCTION

The concept of language rights is closely related to that of the collective rights of minorities. In Canada, language rights litigation is a relatively recent phenomenon. Since 1982, English and French have enjoyed equal legal recognition at the federal level, guaranteed by the Constitution of Canada. Through that recognition, the Canadian government has hoped to consolidate national unity by creating a legal balance between the two linguistic communities, thus ensuring social peace. The Canadian government would probably not have recognized language rights if it had not first acknowledged the principles of diversity and pluralism in its vision of Canadian society. Multilingual accommodations within a state inevitably depend on the recognition of collective rights.

Legal guarantees must be provided for most language rights.(2) At the federal level, the architecture of language rights is essentially founded on two statutory instruments: the *Constitution Act, 1982*, more precisely sections 16 to 23; and the *Official Languages Act*, first passed in 1969 and revised in 1988 in the context of the new constitutional order resulting from 1982.

Part VII (sections 41 to 45) of the *Official Languages Act*, 1988 (OLA) marked a turning point in the interpretation of language rights and the protection of minorities in Canada.

---

(1) Beverley McLachlin, "Democracy and Rights: A Canadian Perspective," *Canadian Speeches, Issues of the Day*, 14:36-45, January/February 2001.

(2) A. Braen, "Les droits linguistiques," in Michel Bastarache, ed., *Les droits linguistiques au Canada*, Éditions Yvon Blais, 1986, p. 15.

The interpretation and scope of section 41 have since been the subject of extensive debate. According to section 41 of the OLA:

> The Government of Canada is committed to
>
> (*a*) enhancing the vitality of the English and French linguistic minority communities in Canada and supporting and assisting their development; and
>
> (*b*) fostering the full recognition and use of both English and French in Canadian society.

Thirteen years after the Act was passed, has justice been done to Parliament's intentions? How has the case law helped to clarify the scope of section 41? Has the government advocated a pro-active approach and put an adequate implementation framework in place to act on the commitment it made in 1988? This paper will endeavour to answer all these questions in three main sections. First, the issues related to the interpretation of section 41 will be defined. Second, the legislator's intentions, as revealed by the parliamentary debates preceding the OLA's passage and the impact of the case law in the construction of section 41, will be considered. Lastly, the implementation framework established by the federal government since 1988 will be considered.

ISSUES

In establishing the legal infrastructure for the official languages – first by the initial act of 1969, then by sections 16 to 23 of the *Constitution Act, 1982* and, lastly, by the new Act in 1988 – the federal government made linguistic duality a fundamental part of the Canadian identity. How has the federal government taken positive action to implement that part? In other words, how has the federal government used its constitutional powers – such as its spending power – to firm up its commitment under section 41 of the OLA, that is to say, the vitality and development of Canada's Anglophone and Francophone minorities? Is section 41 a statement of intent or does it create an obligation for the federal government to act?(3) If it results in an obligation to act, how can the limits of government action be ascertained, and to what extent will

---

(3) In *Canada (Commissioner of Official Languages)* v. *Canada (Department of Justice)*, 2001 CFP 1239, the Attorney General of Canada contended that Part VII cannot be construed as providing an obligation for the federal government always to take the measures that promote the vitality and development of the minority communities to the greatest degree. The Attorney General further argued that language laws must be interpreted in a prudent manner.

the courts be able to intervene to ensure they are fully complied with? These are the main questions underlying the problem of the application of section 41, Part VII, of the OLA.

PARLIAMENT'S INTENT

> [Translation] It is an old principle of law that the legislator is deemed not to speak in vain. That may occur, but not when writing laws.(4)

The Canadian government's language policy has evolved considerably since the initial act was passed in 1969. Building on the main findings of the Bilingualism and Biculturalism Commission (Laurendeau-Dunton), the 1969 *Act* had three major objectives:

- permit greater participation by Francophones in the federal public administration;
- provide government services in French where numbers warranted; and
- make French one of the two languages of work within the federal Public Service.

Sections 16 to 23 of the *Constitution Act, 1982* entrenched in the Constitution the equality of English and French in the institutions of the Parliament and Government of Canada and the equality of official language minority rights, particularly education rights.

In 1988, the federal government wanted to harmonize the provisions of the 1969 *Act* with the new constitutional reality shaped by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* of 1982. The bill's passage was marked by a continuing focus on the following general objectives:(5)

- ensure respect for and equality of status of the two official languages in federal institutions, particularly with regard to the provision of services to the public;
- support the development of Anglophone and Francophone minorities;
- promote the advancement of the two official languages within Canadian society; and
- clarify the powers and obligations of the federal institutions with regard to official languages.

What were the objectives pursued by Parliament in developing Part VII of the OLA, more specifically section 41? A brief review of some ministerial statements preceding the OLA's passage is highly useful here.

---

(4) Pierre E. Trudeau, cited in *Lac Meech, Trudeau parle*, Éditions Hurtubise, 1989, p. 44.

(5) House of Commons Debates, Statement by the Honourable Ray Hnatyshyn, Minister of Justice and Attorney General of Canada, 8 February 1988, 33rd Parliament, p. 12704.

On 22 March 1988, the Honourable Ray Hnatyshyn, then Minister of Justice and Attorney General of Canada, stated before the House of Commons legislative committee responsible for considering Bill C-72 on official languages:

> This part of the bill (Part VII) is based on the Charter (subs. 16(3)), that is to say the principle of advancing the equality of status for use of English and French, recognized by the Supreme Court of Canada in a number of important decisions.(6)

On 20 July 1988, appearing before the Senate Committee considering the bill, the Honourable Lucien Bouchard, then Secretary of State for Canada, affirmed that:

> The importance which the federal government attaches to the communities, Madam Chair, is expressed more particularly in Part VII of Bill C-72, implementation of which is the responsibility of the Secretary of State. Section 41 states the full scope of the government's intentions. It confers on the federal government the obligation to enhance the vitality of the linguistic minorities, to support their development and to foster the full recognition and use of English and French. This is the first time that this notion of vitality of the linguistic minorities appears in an enactment. [...] This section [41], and all those that support it in the bill, provides a legislative basis for this objective we have set ourselves of full participation for linguistic minority groups in the life of our country.(7)

It may be concluded from the above passages that, in introducing Part VII, and more particularly section 41, Parliament was not limiting itself to a statement of intentions, but creating a positive obligation for the federal government to act in a manner consistent with the spirit of subsections 16(1) and (3) of the Charter.

EVOLUTION AND KEY JUDGMENTS

The *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, enacted in 1982, considerably changed the rules of judicial interpretation in the field of language rights. Although the Supreme

---

(6) Minutes of Proceedings and Evidence of the Legislative Committee on Bill C-72, House of Commons, 33rd Parliament, 22 March 1988 (author's emphasis).

(7) Proceedings of the Senate Special Committee on Bill C-72, 33rd Parliament, 20 July 1988 (author's emphasis).

Court has never ruled on the scope of section 41 or Part VII, some of its judgments since 1982 have been revealing.

In 1986, in *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick* v. *Association of Parents for Fairness in Education*,[8] Beetz J., writing for the majority, held that language rights were based on political compromise and were not subject to the same rules of interpretation as the legal guarantees set out in sections 7 to 15 of the Charter. This restrictive interpretation of language rights was extensively altered by three decisions subsequently rendered by the Court: *Reference re Secession of Quebec*, *R.* v. *Beaulac*, and *Arsenault-Cameron et al.* v. *Government of Prince Edward Island*.[9]

In the 1998 *Reference*,[10] the Court determined that respect for minority rights was one of the five fundamental structural principles of the Constitution, the others being federalism, democracy, the rule of law and constitutionalism. According to Michel Doucet, a specialist in official languages law, these principles "are invested with a powerful normative force, and are binding upon both courts and governments. [...] They [the principles] may in certain circumstances give rise to substantive legal obligations ..., which constitute substantive limitations upon government action."[11] Can it then be concluded that section 41 of the OLA gives rise to a more substantive obligation for the government?

In *Beaulac*,[12] Bastarache J., writing for the majority, held that language rights are neither passive rights nor negative rights and may not be exercised unless means are provided for that purpose. Does the state have a duty to take positive measures to implement the linguistic guarantees it has recognized? According to Doucet, the Charter guarantees create obligations for the government and "a clear financial and administrative commitment for the machinery of government."[13]

---

(8) (1986) 1 S.C.R. 549.

(9) For a more exhaustive analysis of these three judgments, see Michel Doucet, "Les droits linguistiques : une nouvelle trilogie," *Revue de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick*, tome 49, 2000.

(10) (1998) 2 S.C.R. 217.

(11) Doucet, *supra*, note 9, p. 5.

(12) (1999) 1 S.C.R. 768.

(13) Doucet, *supra*, note 9, p. 10.

In its judgment, the Court distanced itself from the narrow interpretation adopted in *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick* v. *Association of Parents for Fairness in Education*. It held as follows:

> Language rights must in all cases be interpreted purposively, in a manner consistent with the preservation and development of official language communities in Canada. To the extent that *Société des Acadiens* stands for a restrictive interpretation of language rights, it is to be rejected.(14)

In Doucet's view, with this decision, "the Court recognizes that it has an effective power of judicial sanction in the field of language rights and that it will not leave minority communities at the mercy of those who have previously shown a greater tendency to disregard those rights than to ensure their promotion."(15)

What is at least as important, if not more so, *Beaulac* confirmed that the OLA was a quasi-constitutional statute:

> The 1988 *Official Languages Act* is not an ordinary statute. It reflects both the Constitution of the country and the social and political compromise out of which it arose. To the extent that it is the exact reflection of the recognition of the official languages contained in subsections 16(1) and (3) of the Canadian Charter of Rights and Freedoms, it follows the rules of interpretation of that Charter as they may have been defined by the Supreme Court of Canada. To the extent also that it is an extension of the rights and guarantees recognized in the Charter [...], it belongs to that privileged category of quasi-constitutional legislation which reflects "certain basic goals of our society" and must be so interpreted "as to advance the broad policy considerations underlying it."(16)

In *Arsenault-Cameron et al.*, the Supreme Court mainly considered the scope and application of section 23 of the Charter, which confers minority language educational rights. Faithful to the spirit of *Beaulac*, the Court held that governments must consider Charter requirements in exercising their discretionary power and in the conduct of public affairs.

---

(14) *R.* v. *Beaulac*, *supra*, note 12, pp. 850-851 (author's emphasis).

(15) Doucet, *supra*, note 9, p. 11.

(16) *R.* v. *Beaulac*, *supra*, note 12, p. 788 (author's emphasis).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

What conclusions are to be drawn from these judgments on the scope of section 41 and Part VII? It appears that recent Supreme Court judgments on language rights add clear weight to the scope of section 41 of the OLA and of the government's obligations provided for therein, mainly because it evidently subjects the OLA to Charter interpretation rules.

IMPLEMENTATION FRAMEWORK

Under sections 42 and 43 of the OLA, the Minister of Canadian Heritage (formerly the Secretary of State) has essential responsibility for the implementation of section 41. In consultation with Cabinet colleagues, that minister "must encourage and promote a coordinated approach to the implementation by federal institutions of the commitments set out in section 41" (OLA, section 42). In addition to being named as the coordinator of federal government action in implementing section 41, the Minister is required to take all possible measures "to advance the equality of status and use of English and French in Canadian society" (OLA, section 43).

To meet its commitments under the OLA, has the federal government made support programs available to the official language communities? It would appear that most of those programs were already in existence when section 41 of the OLA was enacted in 1988. These include: the Official Languages in Education Program (first and second (immersion) languages); the Official Language Minorities Aid Program, which is intended for community groups; and the Promotion of Official Languages Program, which is aimed at organizations in the volunteer and private sectors.

On 24 March 1988, the Honourable David Crombie, then Secretary of State, informed the House of Commons Committee considering Bill C-72 that:

> Many of the provisions of this bill concerning the Secretary of State merely entrench in the act what we have already been doing for some time now. The programs I named a moment ago, official languages, education, minority assistance and so on have been in existence for a certain number of years. The only area where we have not been substantially present in the past is the private sector.[17]

---

(17) Minutes of Proceedings and Evidence, Legislative Committee on Bill C-72, House of Commons, 33rd Parliament, 24 March 1988, 3:5.

Because the Department of Canadian Heritage is not a "central" agency of the federal government, in that it has no coercive power over the other departments, can it be concluded that the government's commitment under section 41 is shared and one of the priorities of all government departments and agencies? Note that, in June 1996, the Joint Committee on Official Languages recommended that the Privy Council Office coordinate the implementation of section 41, Part VII, of the OLA.

In August 1994, Cabinet approved a corporate accountability framework for the implementation of sections 41 and 42, Part VII, of the OLA. Under that decision, 27 designated federal institutions were required to consult the official language minority communities for the purpose of developing an annual action plan and to submit a report on their previous year's achievements to the Minister of Canadian Heritage. Since that time, the Minister of Canadian Heritage has tabled an annual report in Parliament on results achieved. This was the first government initiative to implement Part VII since the OLA was passed. Consequently, in March 1994, the Clerk of the Privy Council reactivated a deputy ministers' committee on official languages. Apart from programs and policies already concerned with official languages, do the federal departments take into consideration the government's commitment under section 41 of the OLA in their decision-making processes?

In the Throne Speech of 30 January 2001 at the opening of the 37th Parliament, the federal government asserted:

> Canada's linguistic duality is fundamental to our Canadian identity and is a key element of our vibrant society. The protection and promotion of our two official languages is a priority of the Government – from coast to coast. The Government reaffirms its commitment to support sustainable official language minority communities and a strong French culture and language. And it will mobilize its efforts to ensure that all Canadians can interact with the Government of Canada in either official language.

Lastly, on 25 April 2001, Prime Minister Chrétien announced the appointment of Privy Council President, the Honourable Stéphane Dion, as official languages "coordinator."[18]

---

(18) In a news release dated 25 April, the Prime Minister's office announced: "In addition to coordinating issues in which the question of official languages is raised, Minister Dion will be at the forefront of the federal government's efforts to promote bilingualism. His duties will also include the development of a new policy framework to strengthen the Official Languages Program." The Prime Minister added: "I have asked Minister Dion to consider strong new measures that will continue to ensure the vitality of minority official-language communities and to ensure that Canada's official languages are better reflected in the culture of the federal public service."

CONCLUSION

Thirteen years after section 41 of the OLA was adopted, it is hard to say with any certainty whether the federal government has done justice to the intentions Parliament expressed in 1988. It is clear, however, that the legislator's intentions at the time the OLA was passed and the Supreme Court judgments on language rights since the *Reference re Secession of Quebec* tend to show that there is a positive obligation for the Canadian government to act on the objectives described in subsections 16(1) and (3) of the Charter, which are implemented under section 41 of the OLA. The means used to meet this obligation may clearly vary, and their effectiveness must be measured on the basis of results achieved.

BIBLIOGRAPHY

Bastarache, Michel (ed.). *Les droits linguistiques au Canada*. Éditions Yvon Blais, 1986.

Black-Branch, Jonathan L. "Constitutional Adjudication in Canada: Purposive or Political?" *Statute Law Review* 21:163-187, No. 3, 2000.

Doucet, Michel. "Les droits linguistiques : une nouvelle trilogie." *Revue de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick*, tome 49, 2000.

Eliot, Robin. "References, Structural Argumentation and the Organizing Principles of Canada's Constitution." *The Canadian Bar Review* 80:67-142, March-June 2001.

House of Commons. Standing Joint Committee on Official Languages. *Implementation of Part VII of the Official Languages Act*. Interim Report of the Standing Joint Committee on Official Languages, House of Commons, June 2000.

Magnet, Joseph. *Official Languages of Canada*. Éditions Yvon Blais, 1995.

McLachlin, Beverley. "Democracy and Rights: A Canadian Perspective." *Canadian Speeches, Issues of the Day* 14:36-45, January/February 2001.

Office of the Commissioner of Official Languages. *A Blueprint for Action: Implementing Part VII of the Official Languages Act*, 1988. Department of Supply and Services Canada, 1996.

Royal Commission on Bilingualism and Biculturalism. *Preliminary Report*. Queen's Printer, 1965.

PRB 01-9F

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

L'ARTICLE 41 DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* : PORTÉE, ÉVOLUTION ET RÉGIME D'APPLICATION

Robert B. Asselin
Division des affaires politiques et sociales

Le 17 septembre 2001

PARLIAMENTARY RESEARCH BRANCH
DIRECTION DE LA RECHERCHE PARLEMENTAIRE

La Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, elle assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

INTRODUCTION 1

PROBLÉMATIQUE 2

INTENTIONS DU LÉGISLATEUR 3

ÉVOLUTION ET JUGEMENTS CLÉS 5

RÉGIME D'APPLICATION 7

CONCLUSION 9

BIBLIOGRAPHIE 9

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ARTICLE 41 DE LA *LOI SUR LES LANGUES OFFICIELLES* : PORTÉE, ÉVOLUTION ET RÉGIME D'APPLICATION

> Les droits collectifs sont la pierre angulaire sur laquelle s'est édifié le Canada. Sans les garanties offertes aux groupes et aux minorités, il est peu probable que les peuples si différents du Haut et du Bas-Canada se seraient unis pour former un pays.[1]

INTRODUCTION

Le concept de droit linguistique est étroitement lié à celui des droits collectifs des minorités. Au Canada, la judiciarisation des droits linguistiques est un fait relativement récent. Depuis 1982, le français et l'anglais jouissent d'une reconnaissance juridique égale – garantie par la Constitution canadienne – au niveau fédéral. Par cette reconnaissance, le gouvernement canadien a voulu raffermir l'unité nationale en créant un équilibre juridique entre deux communautés linguistiques et assurer ainsi la paix sociale. L'État canadien n'aurait probablement pas reconnu les droits linguistiques s'il n'avait au préalable reconnu les principes de diversité et de pluralisme dans sa vision de la société canadienne. En effet, les aménagements plurilinguistiques à l'intérieur d'un État passent inéluctablement par la reconnaissance des droits collectifs.

La plupart des droits linguistiques doivent faire l'objet de garanties juridiques[2]. Au niveau fédéral, l'architecture des droits linguistiques prend assise essentiellement dans deux textes législatifs. Il s'agit de la *Loi constitutionnelle de 1982*, plus précisément les articles 16 à 23, et de la *Loi sur les langues officielles*, adoptée la première fois en 1969 et révisée en 1988 dans le contexte du nouvel ordre constitutionnel découlant de 1982.

La partie VII (articles 41 à 45) de la *Loi sur les langues officielles* de 1988 (LLO) a constitué un fait marquant dans l'édification des droits linguistiques et la protection des minorités

---

(1) Beverley McLachlin, « Democracy and rights: a Canadian perspective », Canadian Speeches, Issues of the Day, 14:36-45, janv./févr. 2001 (traduction).

(2) A. Braen, « Les droits linguistiques », dans Michel Bastarache (dir.), *Les droits linguistiques au Canada*, Éditions Yvon Blais, 1986, p. 15.

au Canada. L'interprétation et la portée de l'article 41 ont depuis fait l'objet de nombreux débats. Selon l'article 41 de la LLO :

> Le gouvernement fédéral s'engage à favoriser l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada, et à appuyer leur développement, ainsi qu'à promouvoir la pleine reconnaissance du français et de l'anglais dans la société canadienne.

Treize ans après son adoption, a-t-on rendu justice aux intentions du législateur? De quelle façon la jurisprudence a-t-elle contribué à préciser la portée de l'article 41? Le gouvernement fédéral a-t-il préconisé une approche proactive et mis en place un régime d'application adéquat afin de donner suite à l'engagement qu'il a contracté en 1988? Voilà autant de questions auxquelles nous tenterons de répondre dans ce document. En premier lieu, nous nous efforcerons de circonscrire la problématique liée à l'interprétation de l'article 41. Ensuite, nous étudierons les intentions du législateur à l'aide des débats parlementaires qui ont précédé l'adoption de la LLO et l'incidence de la jurisprudence sur l'interprétation de l'article 41. Enfin, nous nous arrêterons au régime d'application établi par le gouvernement fédéral depuis 1988.

PROBLÉMATIQUE

En posant l'infrastructure juridique relative aux langues officielles, d'abord par la loi initiale de 1969, ensuite par les articles 16 à 23 de la *Loi constitutionnelle de 1982* et enfin par la nouvelle loi de 1988, le gouvernement fédéral a fait de la dualité linguistique un fondement de l'identité canadienne. Qu'en est-il de l'intervention positive du gouvernement fédéral dans l'application de ce fondement? En d'autres mots, comment le gouvernement fédéral a-t-il fait usage des pouvoirs qui lui sont dévolus par la Constitution – tels que son pouvoir de dépenser – pour concrétiser l'engagement consacré dans l'article 41 de la LLO, à savoir le développement et l'épanouissement des minorités francophones et anglophones du Canada? L'article 41 constitue-t-il en fait une déclaration d'intentions ou crée-t-il une obligation d'agir pour le gouvernement fédéral[3]? S'il entraîne une obligation d'agir, de quelle façon pourrons-nous tracer les limites de l'action gouvernementale et dans quelle mesure les tribunaux pourront-ils intervenir pour en

---

(3) Dans l'affaire *Canada (Commissaire aux langues officielles)* c. *Canada (Ministère de la Justice)*, 2001CFP1239, le procureur général du Canada a soutenu qu'on ne saurait trouver dans la partie VII une obligation pour le gouvernement fédéral de toujours prendre les mesures favorisant le plus l'épanouissement et le développement des communautés minoritaires. De plus, le procureur général a soutenu qu'il fallait interpréter les droits linguistiques avec prudence.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

assurer le plein respect? Voilà les principales interrogations qui sous-tendent la problématique de l'application de l'article 41 et de la partie VII de la LLO.

INTENTIONS DU LÉGISLATEUR

> C'est un vieux principe de droit que le législateur n'est pas censé parler pour rien dire. Cela peut arriver, mais pas lorsqu'on écrit des lois.(4)

La politique linguistique du gouvernement canadien a évolué considérablement depuis l'adoption de la loi initiale en 1969. Donnant suite aux principales conclusions de la Commission sur le bilinguisme et le biculturalisme (Laurendeau-Dunton), la *Loi* de 1969 comportait trois grands objectifs :

- permettre une plus grande participation des francophones au sein de l'administration publique fédérale;
- dispenser des services gouvernementaux en français là où le nombre le justifie;
- faire du français l'une des deux langues de travail au sein de la fonction publique fédérale.

Les articles 16 à 23 de la *Loi constitutionnelle de 1982* ont eu pour effet de constitutionnaliser l'égalité du français et de l'anglais au sein des institutions du Parlement et du gouvernement du Canada et l'égalité des droits des minorités de langue officielle, notamment en matière d'éducation.

En 1988, le gouvernement fédéral a voulu harmoniser les dispositions de la *Loi* de 1969 avec la nouvelle réalité constitutionnelle découlant de la *Charte canadienne des droits et libertés* de 1982. Les objectifs généraux qui ont présidé à l'adoption de la loi étaient les suivants(5) :

- assurer le respect et l'égalité de statut aux deux langues officielles dans les institutions fédérales, notamment en ce qui touche la prestation des services au public;
- appuyer le développement des minorités francophones et anglophones;
- favoriser la progression des deux langues au sein de la société canadienne;
- préciser les pouvoirs et les obligations des institutions fédérales en matière de langues officielles.

---

(4) Pierre-E. Trudeau, cité dans *Lac Meech, Trudeau parle*, Éditions Hurtubise, 1989, p. 44.

(5) Débats des communes, Déclaration de l'honorable Ray Hnatyshyn, ministre de la Justice et procureur général du Canada le 8 février 1988, 33e législature, p. 12704.

Quels étaient les objectifs poursuivis par le législateur lorsqu'il a élaboré la partie VII de la LLO, et plus particulièrement l'article 41? Une brève étude de quelques déclarations ministérielles qui ont précédé l'adoption de la LLO s'avère ici fort utile.

Le 22 mars 1988, devant le comité législatif de la Chambre des communes chargé d'étudier le projet de loi C-72 sur les langues officielles, le ministre de la Justice et procureur général du Canada, l'honorable Ray Hnatyshyn, affirmait que :

> Cette partie du projet de loi (la Partie VII) a pour fondement la Charte (par. 16(3)), à savoir le principe de la progression vers l'égalité de statut ou d'usage du français et de l'anglais, lequel fut reconnu par la Cour suprême du Canada dans plusieurs décisions importantes.(6)

Le 20 juillet 1988, lors d'une comparution devant le comité sénatorial chargé d'étudier le projet de loi, l'honorable Lucien Bouchard, alors Secrétaire d'État du Canada, déclarait que :

> L'importance qu'accorde le gouvernement fédéral aux communautés, madame la présidente, elle s'exprime tout particulièrement dans la Partie VII du projet de loi C-72, dont l'application relève du Secrétaire d'État. L'article 41 énonce toute la portée des intentions gouvernementales. Il assigne au gouvernement fédéral l'obligation de favoriser l'épanouissement des minorités linguistiques, d'appuyer leur développement et de promouvoir la pleine reconnaissance et l'usage de l'anglais et du français. Cette notion d'épanouissement des minorités linguistiques, c'est la première fois qu'on la retrouve dans un texte de loi. [...] Cet article [41], et tous ceux qui le soutiennent dans le projet de loi, confère une base législative à cet objectif que nous nous sommes fixé d'une pleine participation des groupes linguistiques minoritaires à la vie de notre pays.(7)

On peut conclure de ces déclarations qu'en introduisant la partie VII, et plus particulièrement l'article 41, le législateur ne se limitait pas à une déclaration d'intentions, mais créait une obligation positive pour le gouvernement fédéral d'agir en vue de respecter l'esprit des paragraphes 16(1) et 16(3) de la Charte.

---

(6) Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72, Chambre des communes, 33e législature, 22 mars 1988 (passage souligné par l'auteur).

(7) Délibérations du Comité spécial du Sénat sur le projet de loi C-72, 33e législature, 20 juillet 1988 (passages soulignés par l'auteur).

ÉVOLUTION ET JUGEMENTS CLÉS

L'adoption de la *Charte canadienne des droits et libertés* en 1982 a considérablement modifié les règles d'interprétation du judiciaire en matière de droits linguistiques. Bien que la Cour suprême ne se soit jamais prononcée sur la portée de l'article 41 ou de la partie VII, certaines décisions qu'elle a rendues depuis 1982 sont révélatrices.

En 1986, dans l'affaire *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick* c. *Association of Parents for Fairness in Education*[8], le juge Beetz, au nom de la majorité, a affirmé que les droits linguistiques étaient fondés sur un compromis politique et ne faisaient pas l'objet des mêmes règles d'interprétation que les garanties juridiques inscrites aux articles 7 à 15 de la Charte. Cette interprétation restrictive des droits linguistiques a toutefois été largement modifiée par trois décisions subséquentes rendues par la Cour. Il s'agit du *Renvoi sur la sécession du Québec* et des affaires *R.* c. *Beaulac* et *Arsenault-Cameron et al.* c. *Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard*[9].

En 1998, le *Renvoi*[10] a établi le respect des droits des minorités comme l'un des cinq principes structurels fondamentaux de la Constitution, les autres étant le fédéralisme, la démocratie, la primauté du droit et le constitutionnalisme. Selon Michel Doucet, un juriste spécialiste de la question des langues officielles, ces principes « sont investis d'une force normative puissante et lient à la fois les gouvernements et les tribunaux. [...] [I]ls [les principes] peuvent, en vertu d'une disposition écrite, donner naissance à des obligations juridiques substantielles qui fixent des limites importantes à l'action ou même à l'inaction gouvernementale »[11]. Peut-on, dès lors, conclure à un renforcement substantiel de l'obligation du gouvernement d'agir en vertu de l'article 41 de la LLO?

Dans l'affaire *Beaulac*[12], le juge Bastarache, au nom de la majorité, a affirmé que les droits linguistiques ne sont ni des droits passifs, ni des droits négatifs et ne peuvent être exercés que si les moyens en sont fournis. L'État a-t-il le devoir de prendre des mesures

---

(8) (1986) 1 R.C.S. 549.

(9) Pour une analyse plus exhaustive de ces trois jugements, voir Michel Doucet, « Les droits linguistiques : une nouvelle trilogie », *Revue de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick*, tome 49, 2000.

(10) (1998) 2 R.C.S. 217.

(11) Doucet, *op. cit.*, p. 5.

(12) (1999) 1 R.C.S. 768.

positives pour mettre en application les garanties linguistiques qu'il a reconnues? Selon Doucet, les garanties juridiques inscrites dans la Charte créent des obligations pour l'État et un « engagement concret de la part de l'appareil étatique tant sur le plan financier que sur le plan administratif »[13].

Dans son jugement, la Cour a tenu à se distancer de l'interprétation restrictive découlant de l'affaire (précitée) *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick* c. *Association of Parents for Fairness in Education*. Elle a statué que :

> Les droits linguistiques doivent être interprétés en fonction de leur objet, de façon compatible avec le maintien et l'épanouissement des collectivités de langue officielle au Canada. Dans la mesure où l'arrêt *Société des Acadiens du Nouveau-Brunswick* c. *Association of Parents for Fairness in Education* préconise une interprétation restrictive des droits linguistiques, il doit être écarté[14].

Selon Doucet, par cette décision, « la Cour reconnaît qu'elle a un pouvoir de sanction judiciaire efficace dans le domaine des droits linguistiques et qu'elle ne laissera pas les collectivités minoritaires à la merci de ceux qui, autrefois, ont manifesté une plus grande tendance à ignorer ces droits qu'à en assurer la promotion »[15].

Fait tout aussi important, sinon plus, l'arrêt *Beaulac* a confirmé que la LLO était une loi quasi constitutionnelle :

> La *Loi sur langues officielles* de 1988 n'est pas une loi ordinaire. Elle reflète à la fois la Constitution du pays et le compromis social et politique dont il est issu. Dans la mesure où elle est l'expression exacte de la reconnaissance des langues officielles inscrite aux paragraphes 16(1) et 16(3) de la Charte canadienne des droits et libertés, elle obéira aux règles d'interprétation de cette Charte telles qu'elles ont été définies par la Cour suprême du Canada. Dans la mesure, par ailleurs, où elle constitue un prolongement des droits et garanties reconnus par la Charte [...], elle fait partie de cette catégorie privilégiée de lois dites quasi-constitutionnelles qui expriment « certains objectifs fondamentaux de notre société » et qui doivent être interprétées « de manière à promouvoir les considérations de politique générale qui (les) sous-tendent »[16].

---

(13) Doucet, *op. cit.*, p. 10.

(14) *R.* c. *Beaulac*, p. 850-851 (passage souligné par l'auteur).

(15) Doucet, *op. cit.*, p. 11.

(16) *R.* c. *Beaulac*, p. 788 (passage souligné par l'auteur).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans l'arrêt *Arsenault-Cameron et al* c. *Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard*, la Cour suprême s'est surtout penchée sur la portée et l'application de l'article 23 de la Charte, qui confère des droits à l'instruction aux minorités de langue officielle. Fidèle à l'esprit de l'arrêt *Beaulac*, la Cour a indiqué que les gouvernements doivent tenir compte des exigences de la Charte dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire et dans la conduite des affaires publiques.

Que doit-on conclure de ces arrêts relatifs à la portée de l'article 41 et de la partie VII? Il semble que les jugements récents de la Cour suprême en matière de droits linguistiques ajoutent un poids évident à la portée de l'article 41 de la LLO et des obligations gouvernementales qui y sont énoncées, principalement parce qu'elle assujettit clairement la LLO aux règles d'interprétation de la Charte.

RÉGIME D'APPLICATION

Aux termes des articles 42 et 43 de la LLO, le ministre du Patrimoine (anciennement le Secrétaire d'État) assume des responsabilités essentielles dans la mise en œuvre de l'article 41. C'est lui qui, en consultation avec ses collègues du Cabinet, doit « susciter et encourager la concertation dans la mise en œuvre par les institutions fédérales de cet engagement » (LLO, article 42). En plus d'être consacré comme maître d'œuvre de l'action du gouvernement fédéral pour l'application de l'article 41, le Ministre doit prendre toutes les mesures possibles « pour favoriser la progression vers l'égalité de statut et d'usage du français et de l'anglais dans la société canadienne » (LLO, article 43).

Pour respecter ses engagements découlant de la LLO, le gouvernement fédéral a-t-il mis des programmes de soutien à la disposition des collectivités de langue officielle? Il semble que la plupart de ces programmes existaient déjà avant l'adoption de l'article 41 de la LLO en 1988. Il s'agit entre autres du programme des langues officielles dans l'enseignement des langues première et seconde (immersion), du programme d'aide aux minorités de langue officielle, qui est destiné aux groupes communautaires, et du programme de promotion des langues officielles, qui s'adresse aux organismes des secteurs bénévole et privé.

Le 24 mars 1988, devant le Comité des communes chargé d'étudier le projet de loi C-72, le Secrétaire d'État, l'honorable David Crombie déclarait que :

> une grande partie des dispositions de ce projet de loi relatives au Secrétaire d'État ne font que consacrer dans la loi ce que nous faisons depuis quelque temps déjà. Les programmes que j'ai énumérés tout à l'heure, langues officielles, éducation, aide aux minorités et ainsi de suite, existent depuis un certain nombre d'années. Le seul domaine où nous n'étions pas présents par le passé de façon notable, c'est le secteur privé.(17)

Puisque le ministère du Patrimoine canadien n'est pas un organisme « central » au sein de l'appareil fédéral, en ce sens qu'il n'a pas de pouvoir coercitif à l'égard des autres ministères, peut-on conclure que l'engagement du gouvernement aux termes de l'article 41 est partagé et fait partie des priorités de tous les ministères et de toutes les agences gouvernementales? Rappelons qu'en juin 1996, le Comité mixte des langues officielles avait recommandé à cet égard que le Bureau du Conseil privé coordonne la mise en œuvre de l'article 41 et de la partie VII de la LLO.

En août 1994, le Cabinet approuvait un cadre de responsabilisation ministérielle pour l'application des articles 41 et 42 de la partie VII de la LLO. Aux termes de cette décision, 27 institutions fédérales désignées étaient dorénavant tenues de consulter les communautés minoritaires de langue officielle en vue d'élaborer un plan d'action annuel et de soumettre au ministre du Patrimoine canadien un rapport sur leurs réalisations de l'année précédente. Depuis, le ministre du Patrimoine canadien dépose annuellement un rapport au Parlement sur les résultats atteints. Il s'agissait de la première initiative gouvernementale visant l'application de la partie VII depuis l'adoption de la LLO. Aussi, en mars 1994, le greffier du Conseil privé réactivait-il un comité de sous-ministres chargé des langues officielles. Au-delà des programmes et des politiques déjà consacrés aux langues officielles, les ministères fédéraux tiennent-ils compte de l'engagement du gouvernement découlant de l'article 41 de la LLO dans leur processus de prise de décisions?

Dans le discours du Trône prononcé le 30 janvier dernier à l'ouverture de la 37e législature, le gouvernement fédéral affirmait que :

> La dualité linguistique du Canada est au cœur de notre identité canadienne et constitue un élément clé de notre société dynamique. La protection et la promotion de nos deux langues officielles sont une priorité du gouvernement, d'un océan à l'autre. Le gouvernement

---

(17) Procès-verbaux et témoignages du Comité législatif sur le projet de loi C-72, Chambre des communes, 33e législature, 24 mars 1988, 3:5.

> renouvellera son engagement à l'égard des communautés minoritaires de langue officielle viables et du renforcement de la culture et de la langue françaises, tout en mobilisant ses efforts pour que tous les Canadiens puissent communiquer avec le gouvernement dans la langue officielle de leur choix.

Enfin, le 25 avril dernier, le premier ministre Chrétien annonçait la nomination du président du Conseil privé, l'honorable Stéphane Dion, à titre de « coordonnateur » du dossier des langues officielles[18].

CONCLUSION

Treize ans après l'adoption de l'article 41 de la LLO, il est difficile d'affirmer avec certitude si le gouvernement fédéral a rendu justice aux intentions exprimées par le législateur en 1988. Il est toutefois évident que les intentions du législateur au moment de l'adoption de la LLO et les arrêts de la Cour suprême relatifs aux droits linguistiques depuis le *Renvoi sur la sécession du Québec* tendent à démontrer qu'il existe pour l'État canadien une obligation positive d'agir en vertu des objectifs décrits aux paragraphes 16(1) et 16(3) de la Charte, qui trouvent leur application dans l'article 41 de la LLO. Les moyens utilisés pour se conformer à cette obligation peuvent évidemment varier et leur efficacité doit être mesurée en fonction des résultats obtenus.

BIBLIOGRAPHIE

Bastarache, Michel (dir.). *Les droits linguistiques au Canada*, Éditions Yvon Blais, 1986.

Black-Branch, Jonathan L. « Constitutionnal Adjudication in Canada: purposive or political? », *Statute Law Review* 21:163-187 n° 3, 2000.

---

(18) Dans le communiqué de presse publié par Bureau du premier ministre le 25 avril dernier, il est indiqué « qu'en plus de coordonner les dossiers où la question des langues officielles est soulevée, le ministre Dion sera à l'avant-garde des efforts du gouvernement fédéral en faveur du bilinguisme. Il aura notamment pour tâche de formuler un nouveau cadre d'action pour renforcer le programme des langues officielles ». Le premier ministre ajoute : « J'ai demandé au ministre Dion d'envisager de nouvelles mesures énergiques pour continuer d'assurer l'épanouissement des collectivités de langue officielle en situation minoritaire et faire en sorte que les langues officielles du Canada soient mieux reflétées dans la culture de la fonction publique fédérale ».

Chambre des communes. Comité mixte permanent des langues officielles. *La mise en œuvre de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles*, Rapport intérimaire du Comité mixte permanent des langues officielles, Chambre des communes, juin 2000.

Commissariat aux langues officielles. *Un tracé pour agir : rapport du Commissaire aux langues officielles sur la mise en œuvre par le gouvernement fédéral de la Partie VII de la Loi sur les langues officielles*, Ministère des Approvisionnements et Service Canada, 1996.

Commission royale d'enquête sur le bilinguisme et le biculturalisme. *Rapport préliminaire*, Imprimeur de la Reine, 1965.

Doucet, Michel. « Les droits linguistiques : une nouvelle trilogie », *Revue de droit de l'Université du Nouveau-Brunswick*, tome 49, 2000.

Eliot, Robin. « References, structural argumentation and the organizing principles of Canada's Constitution », *The Canadian Bar Review* 80:67-142, mars/juin 2001.

Magnet, Joseph. *Official Languages of Canada*, Éditions Yvon Blais, 1995.

McLachlin, Beverley. « Democracy and rights: a Canadian perspective », *Canadian Speeches, Issues of the Day* 14:36-45, janv./févr. 2001.